

Подзолков Ю. А., ОНАС им. А. С. Попова

ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статье акцентируется внимание на том, что институт общественного контроля власти является неотъемлемой частью политической культуры и используется гражданами как инструмент влияния на публичную политику. Показано, что сфера взаимоотношений государства и гражданского общества в Украине нуждается в эффективных правовых механизмах, которые позволят обеспечить равноправное участие разных общественных объединений в политическом процессе, который включает, кроме всего прочего, выработку решений и оценку их результатов.

Актуальность статьи в том, что в современных демократических странах институт гражданского контроля власти является неотъемлемой частью политической культуры и используется гражданами в качестве инструмента влияния на публичную политику.

Цель статьи – показать, что одной из важнейших задач общественных организаций как субъекта гражданского участия является участие в проводимой публичной политике посредством законодательно или институционально регламентированного, прозрачного для общества

и публичной власти лоббирования. Задачи статьи: аргументировать, что в существующем виде институты гражданского контроля неэффективны и нуждаются в реорганизации, которая зависит не только от них самих, но и от власти.

Речь идет о гражданском контроле деятельности органов и должностных лиц публичной власти со стороны гражданского общества. «Гражданский контроль представляет собой важный механизм противодействия и подавления негативных явлений и неформальных практик в системе публичной власти, противодействия коррупции и иным проявлениям ненадлежащего исполнения служебных обязанностей должностными лицами публичной власти (профессиональная некомпетентность, халатность и другие) в целом подотчетности публичной власти обществу» [1, с. 63].

По данным Министерства юстиции, в Украине насчитывается 74 тыс. общественных организаций, а по данным Госкомстата – около 79 тыс. Однако эти цифры нельзя считать абсолютно точными, поскольку учитывают не все формы регистрации, действующие на данный момент.

В марте 2012 г. Верховная Рада приняла закон «Об общественных объединениях». Документом, в частности, предусмотрено предоставление юридическим лицам права объединяться для осуществления и защиты прав и свобод, удовлетворения общественных экономических, социальных, культурных, экологических и других интересов, предоставление общественным организациям права действовать на всей территории Украины; упрощение государственной регистрации общественных объединений.

Законопроект также устанавливает, что регистрация общественных организаций осуществляется бесплатно, а плата взимается за внесение изменений в устав, выдачу дубликата оригинала свидетельства о регистрации или устава общественного объединения.

Принятие данного закона было позитивно воспринято общественными организациями, которые также принимали активное участие в его разработке.

Гражданский контроль нацелен на изменения правил деятельности тех или иных органов государственной власти и отставку как политических, так и неполитических публичных должностных лиц, проявивших свою неэффективность.

Институтами гражданского контроля должны стать Общественные советы при органах государственной власти Украины, решение о создании которых принято Постановлением Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 г. № 996. «Общественный совет при мини-

стерстве, другом центральном органе исполнительной власти, Совете министров Автономной Республики Крым, областной, Киевской и Севастопольской городской, районной, районной в г.т. Киеве и Севастополе госадминистрации является постоянно действующим коллегиальным выборным консультативно-совещательным органом, образованным для обеспечения участия граждан в управлении государственными делами, осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, налаживания эффективного взаимодействия указанных органов с общественностью, учета общественного мнения при формировании и реализации государственной политики» [2].

Пока что деятельность Общественных советов при органах власти Украины признать эффективной нельзя. Главной причиной этого является, что как правило, состав Общественного совета формируется самим ведомством по принципу лояльности. Как показывает практика, в Общественные советы охотно включаются представители общественных организаций, журналисты, директора школ и т.д. В то же время правозащитные и гражданские организации представлены в Общественных советах недостаточно. Также следует учитывать, что предложения Общественного совета носят рекомендательный характер. Таким образом, в основном, функция Общественного совета при органах государственной власти не контролирующая, а имиджевая.

Важным моментом является то, что эффективность деятельности Общественных организаций вообще, и Общественных советов, в частности, зависит от того, насколько они независимы от власти. Если они создаются «сверху», как это мы можем наблюдать на примере Общественных советов при Министерствах, то вряд ли стоит рассчитывать на реальную гражданскую активность. Как гласит современная институциональная теория, институт гражданского участия «может возникнуть только там, где регулярно осуществляются конкретные действия в защиту публичных интересов, развивается гражданская солидарность, появляются устойчивые субъекты гражданского действия, способные побуждать граждан к сотрудничеству, обладающие необходимыми социальными навыками. К таким навыкам относятся компетентность, информированность, способность самостоятельно формулировать и отстаивать коллективные интересы» [3, с. 95].

Пока же речь идет в большей мере об имитационной форме социально-политической активности, инициируемой государством. Что же касается реальной гражданской активности, то ее реализация при решении общественно значимых социально-политических

вопросов затруднена. Как известно, явление подмены социальной функции ее имитацией было описано Ж. Бодрийяром в 1980-90-х годах. Для объяснения данного явления было использовано понятие «симулякр» (франц. – стереотип, псевдовещь, пустая форма) [4]. Возможности имитировать реальность усилились с развитием информационных технологий.

На совещании глав Общественных советов при министерствах, государственных комитетах, областных и городских государственных администрациях Украины, прошедшем в марте 2014 г. были обсуждены принципы взаимодействия с новой властью. Представителями гражданского общества было отмечено, что довольно часто вновь назначенные чиновники пока вообще не хотят работать с действующим составом Общественных советов, невзирая на принцип непрерывности в их работе, который предусмотрен законодательством. Некоторые участники встречи поясняли такую позицию не претензиями к результатам работы этих совещательных органов, а желанием власть имущих обладать карманными Общественными советами [5].

Участниками совещания было отмечено, что, несмотря на задекларированные цели Правительства работать по принципам открытости и прозрачности, представители гражданского общества пока не видят изменения ситуации в процессе учета голоса общественности в принятии официальных решений. Хотя, сейчас «окно возможностей», безусловно, существует. Как отметила председатель Общественного совета при Днепропетровской горадминистрации Елена Данчук, «Майдан действительно помог общественности активизироваться, общество и власть сейчас хотят сотрудничать, и эту возможность нельзя потерять». По ее мнению, необходимо «всячески лоббировать общественный диалог» [5].

Главы Общественных советов пришли к выводу о необходимости усилить позицию общественных органов и подкрепить ее не только законодательными, но и институциональными изменениями. Участники встречи провели голосование и сформировали рабочую группу, которая будет готовить первый всеукраинский Форум общественных советов (а их в Украине – 95). Также будет проведён мониторинг деятельности этих консультативно-совещательных органов [5].

Представителями гражданского общества было отмечено, что Форум Общественных советов должен быть не только площадкой для обсуждения и обмена опытом, но и возможностью нарабатывать общие механизмы общественного контроля. «Основная потребность в объединении общественных советов – это координация

работы с Кабинетом Министров, Верховной Радой, и.о. Президента Украины для того, чтобы создавались условия для эффективного взаимодействия власти с общественностью», – отметила Председатель Общественного совета при КГГА Марина Бурмака. Она обратилась к представителю Кабмина с предложением об обучении основам общественных коммуникаций тех чиновников, которые отвечают за связи с общественностью. Также важным шагом должно стать обязательство органов власти обнародовать принятые решения, публично отчитываться за использование бюджетных средств, сделать прозрачной для общественности процедуру кадровых назначений. Очевидно, что это исходит из принципов открытости работы органов власти, о которых говорится не один год. «Было время, когда были необходимы протестные акции. Сейчас же нам надо делать всё возможное, чтобы шаг за шагом украинское общество приходило к согласию и наше государство крепло», – подчеркнула Марина Бурмака. По ее убеждению, власть должна показать, что она работает по-новому и слышит граждан [5].

Условием успешного, т.е. результативного функционирования общественных советов, а также органов, предоставляющих возможность привлечения активных граждан, представителей гражданского общества, является участие общественных экспертов. Это позволит привлечь к участию в обсуждении самых насущных общественных проблем профессионалов в конкретной сфере. Сейчас Минюсту поручено разработать изменения к постановлению КМУ от 3 ноября 2010 г. № 996 «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики»

Таким образом, для демократизации общества важным моментом является способность гражданских организаций в целях повышения уровня публичности государства создать такой общественный климат, при котором государственные чиновники будут вынуждены в процессе своей деятельности как можно строже придерживаться правовых норм. Так, например, содиректор американской неправительственной организации Sunlight Foundation, которая ищет, как можно с помощью технологий и данных заставить государство работать лучше, Том Ли описывает борьбу этой организации с коррупцией следующим образом: Тут речь, конечно, не о том, чтобы вывести всех коррумпированных чиновников в наручниках из помещения. Гораздо важнее, когда преступление не совершается, потому что люди, у которых возникает соблазн поступить нечестно, знают, что общественность наблюдает за ними и в случае чего поймают. Говоря не так драматически, мы считаем, что демократия лучше всего работает тогда, когда

люди сообщают свое мнение своим представителям. И все это работает только в том случае, если общественность следит за происходящим и действует в соответствии с тем, что видит» [6].

По мнению украинского исследователя А. Семченко, «публичность нужна и власти, и обществу. В демократическом государстве является логичным, что публичное обсуждение социально важных решений, являющееся результатом политического участия граждан, выполняет функцию гражданского контроля. Наличие гражданского контроля возлагает на политиков особую ответственность за качество политических решений» [7].

Поэтому важнейшая задача гражданского общества Украины – выявление и проверка всех коррупционных фактов, результаты которой должны быть представлены обществу и власти. Независимо от статуса и должности причастных к коррупции, они должны быть привлечены к уголовной ответственности в соответствии с действующим законодательством и отправлены в добровольную или принудительную отставку.

Граждане Украины требуют, чтобы изменения произошли в системе публичной власти, в состав которой входят судьи, милиционеры, сотрудники других правоохранительных органов и спецслужб. По мнению граждан, все они (кроме тех, кто занимает политические должности), должны находиться вне поля политики, т.е. быть политически нейтральными. Уместно вспомнить высказывание М. Вебера о том, «профессиональный чиновник не должен определять политику» [8, с.174].

Следует отметить, что не только в Украине, но и во всем мире наблюдается процесс массовой реполитизации, в рамках которого множатся спонтанные массовые политические движения граждан, требующие учета их мнения в управлении государством. «Причем эти новые движения резко отличаются от «голодных бунтов» типа «маршей пустых кастрюль», поскольку в их основе, совсем не экономические требования патерналистского характера, обращенные к «государству всеобщего благоденствия». Протестующие требуют реализации своих гражданских прав, требуют обеспечения возможности гражданского участия в выработке и принятии политических решений» [9].

И хорошо, что в Украине, в отличие от той же России, возможно прямое политическое участие. Ведь именно оно в своих новых формах, без преувеличения, меняет мировой политический ландшафт. В качестве примера вспомним так называемую Арабскую весну, с которой началось обновление обществ Ближнего Востока. Или же Бразилию,

где благодаря многомиллионным демонстрациям Президент страны согласился обсуждать с общественностью вопросы эффективности государства в реализации международных проектов. Также ярким примером стала и Турция, где вопрос вырубке парка на площади Тахир выполнил роль спускового механизма и по всей стране прошли массовые политические демонстрации, результатом которых, несмотря на репрессии со стороны государства, стала консолидация демократических сил страны.

Все это говорит о возникновении в мире нового общественного запроса на публичную политику как альтернативу неэффективной представительной демократии.

В России, например, взаимодействие власти и гражданского общества носит имитационный характер. Причем, по причине нежелания власти к созданию такого взаимодействия. Общественные институты создаются искусственным путем, под давлением власти, путем тщательного отбора каждой кандидатуры с учетом ее лояльности к государственной власти. Так, например, были созданы общественно-консультативные советы при управлениях МВД, общественные и наблюдательные комиссии по контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и др. Фиктивность работы таких общественных институтов ведет к расколу общества, росту социальной напряженности и протестных настроений в обществе [10, с. 41].

Ярким примером является Общественная палата при Президенте России, куда входят представители общественности, интеллигенции, деятели культуры и спорта и т.д. Даже в авторитарной России можно встретить отзывы, что Общественная палата в большей степени играет роль «клапана» для интеллигенции. Как показывают результаты социологического опроса, россияне вообще мало информированы о деятельности Общественной палаты, а значит, не могут ее оценить. Так, по результатам ВЦИОМ в той или иной степени об Общественной палате знают 51 % россиян (опрос 2010 г.) Если раньше (опрос 2006 г.) россияне чаще всего считали, что этот орган призван быть посредником между населением и властью (17 %), то в 2010 г. в качестве главной цели этого института понимается защита интересов граждан от произвола властей (16 %), В то же время с 46 до 56 % увеличилась доля тех, кому не ясна цель создания Общественной палаты, с 69 до 79 % выросла доля россиян, которым «ничего не известно» о составе Общественной палаты. Подавляющее большинство (90%) не знают, в каких делах участвовала Общественная палата, 72 % признались, что им трудно оценить, какую роль играет Общественная

палата в жизни общества. В то же время 14 % полагают, что этот орган оказывает положительное влияние, защищая права граждан. Еще 6 % считают, что Общественная палата играет незначительную роль, а 9 % и вовсе не замечают никакого влияния этого института на общественную жизнь. Как отмечает Н. Деева, такие результаты подтверждают наличие негативных явлений в общественной жизни. Если жители крупных городов еще получают какую-то информацию, то во многих регионах страны отсутствуют информационные источники. Граждане и власть находятся в разных социальных плоскостях, которые почти не пересекаются [11, с. 17-18].

Политические процессы, которые имели место в Украине в конце 2013 г. – 2014 г. дают понимание того, что страна остро нуждается в новых формах отношений между властью и обществом. Появляется надежда на развитие сотрудничества правительственных и неправительственных организаций. Евромайдан стал площадкой гражданского контроля административных действий и решений.

В Украине появляется надежда на развитие социальной самоорганизации с новыми возможностями, с более высокими требованиями к государственному и общественному структурам. «С одной стороны, система власти и управления должна быть построена таким образом, чтобы не подавлять многообразие существующих в обществе интересов, потребностей, взглядов и позиций. С другой – стремление к согласию и общественная солидарность должны превратиться в доминирующую черту каждого человека [12, с. 109].

Итак, гражданское общество Украины предъявило свои требования к государственной власти, предложило механизмы контроля за деятельностью власти и диалога с ней.

Сфера взаимоотношений государства и гражданского общества в Украине нуждается в эффективных правовых механизмах, которые позволят обеспечить равноправное участие различных гражданских объединений в политическом процессе, включающего, кроме всего прочего, выработку решений и оценку их результатов.

Публичная сфера, как опора демократической публичной политики, развивается благодаря таким собственным институциональным инструментам, как институты гражданского общества (негосударственные ассоциации, объединения, союзы) и средства массовой информации. Обосновано, что гражданское общество и публичная сфера взаимозависимы: гражданское общество благодаря публичной сфере соединяет частные интересы с публичными, а публичная сфера в лице гражданского общества получает защиту от авторитарных устремлений;

Развитие публичной политики зависит от степени взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества. Показано, что с одной стороны, государство создает для этого организационно-правовые условия, а с другой – может противодействовать участию общественных организаций в политическом процессе. Структуры гражданского общества свое отношение к органам государственной власти строят в зависимости от существующего политического режима, уровня информационной открытости власти. Таким образом, государство и гражданское общество могут одновременно находиться в отношениях сотрудничества и противодействия

Исследована сущность украинской модели взаимодействия государства и гражданского общества. Показано, что консенсусный гражданский диалог возможен при таких определенных условиях: 1) информационная открытость деятельности органов государственной власти; 2) высокий уровень гражданской политической культуры; 3) в основе подготовки государственных управляющих должны быть не корпоративные ценности и солидарность, а честность, профессионализм, компетентность и опыт работы. Доведено, что в Украине реализуется динамическая модель взаимодействия государства и гражданского общества, имеющая высокий потенциал для ведения эффективного гражданского диалога.

Можно сделать вывод, что Украина находится в начале пути к формированию публичного пространства, понимаемого как сфера отношений и коммуникации граждан, а также граждан и государства с целью согласования противоречивых общественных, коллективных и частных интересов и их реализации.

Бibliографический список:

1. Нисневич Ю.А. Политическая ответственность: институциональная постановка проблемы / Ю.А. Нисневич // Полис. – 2013. – № 4. – С. 62-74.
2. Постановление Кабинета Министров Украины «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» от 3 ноября 2010 г. – а № 996.
3. Какабадзе Ш.Ш. Институт гражданского участия: проверка деятельностью субъектов / Ш.Ш. Какабадзе, Д.Г. Зайцев, Н.А. Звягина, В.Е. Карастелев // Полис. – 2011. – № 3. – С. 88-108.
4. Baudrillard J. Simulacra and Simulation / J. Baudrillard. – University of Michigan Press, 1994. – 164 p.
5. Общественные советы Украины намерены совместно контролировать органы власти [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://news.finance.ua/ru/~1/0/all/2014/04/01/322640>

6. Ли Т. Заставить государство работать лучше [Электронный ресурс] / Том Ли // Полит.ру. – Режим доступа : http://polit.ru/article/2013/03/24/lee_data/
7. Семченко О.А Іміджева політика України / О.А. Семченко. – (Серія «Монограф»). – К. : Видавничий центр «Академія, 2014. – 272 с.
8. Вебер М. Парламент и правительство в новой Германии. К политической критике чиновничества и партийной жизни // Политические работы (1895-1919) (Серия Образ общества) / Макс Вебер ; пер. с нем. Б.М. Скуратова. – М. : Праксис, 2003. – 424 с.
9. Беляева Н. Публичная политика идет на смену партийной [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://opcs.ru/1553781.html>
10. Исаева Е. Нормативно закреплённые диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности / Елена Исаева // Власть. – 2013. – № 8. – С. 39-41.
11. Деева Н. Российское общество в контексте поиска формы общественного договора / Наталья Деева // Власть. – 2013. – № 3. – С. 17-18 С. 16-18.
12. Кулинченко А.В. Государственная власть и процессы общественной самоорганизации / А.В. Куличенко // Полис. – 2004. – № 6. – С. 108-111.

У статті акцентується увага на тому, що інститут громадського контролю влади є невід'ємною частиною політичної культури й використовується громадянами як інструмент впливу на публічну політику. Показано, що сфера взаємин держави й громадянського суспільства в Україні має потребу в ефективних правових механізмах, які дозволять забезпечити рівноправну участь різних громадських об'єднань у політичному процесі, що включає, крім усього іншого, вироблення рішень і оцінку їхніх результатів.

The article focuses on the fact that the institution of civilian control of power is an integral part of the political culture of citizens and is used as a tool to influence public policy. It is shown that the scope of relations between the state and civil society in Ukraine needs effective legal mechanisms that will ensure equal participation of various civil associations in the political process, including, inter alia, developing solutions and evaluate their results.

Стаття надійшла до редколегії 03.09.2014